



## ANALISIS KEBIJAKAN PEMBANGUNAN KAWASAN METROPOLITAN DI INDONESIA TIMUR: DAMPAK TERHADAP TATA KELOLA PERKOTAAN

*Metropolitan Development Policy in Eastern Indonesia: Impact on Urban Governance*

<sup>1</sup> Sulmiah, <sup>2</sup> Herlina Sakawati, <sup>3</sup> Widyawati, <sup>4</sup> Novayanti Sophia Rukmana

Dosen Pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Makassar

Email: <sup>1</sup>sulmiah@unm.ac.id, <sup>2</sup>herlinamappakanro@gmail.com, <sup>3</sup>wiwyawati150305@gmail.com, <sup>4</sup>novayanti@unm.ac.id

### INFORMASI ARTIKEL

#### Article history:

Dikirim Tgl. : 08 September 2019

Revisi Pertama Tgl. 18 November 2019

Diterima Tgl. : 02 Desember 2019

#### Kata Kunci :

Kawasan Metropolitan,  
Kebijakan, Pembangunan.

#### Keywords :

Metropolitan Area, Policy,  
Development.

### ABSTRAK

Pembangunan kawasan metropolitan di Indonesia bagian timur ditetapkan pada tahun 2003 yang diatur dalam Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2003, tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Metropolitan Mamminasata. Dua tahun kemudian, pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan yang mengatur tentang rencana pembangunan jangka menengah kawasan tersebut. Pada tahun 2011, pemerintah pusat kembali mengeluarkan kebijakan untuk memperkuat pelaksanaan pembangunan kawasan metropolitan mamminasata yang dimuat dalam Peraturan Presiden No. 55 tahun 2011. Pada peraturan tersebut kawasan metropolitan Mamminasata ditetapkan sebagai salah satu kawasan strategis nasional. Tujuan penelitian ini untuk menganalisis kebijakan pembangunan di kawasan metropolitan Di Indonesia timur dan dampaknya terhadap tata kelola perkotaan. Data yang diperoleh dari hasil wawancara dan observasi, dan diperkuat dengan kajian data sekunder diolah melalui metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan kawasan metropolitan yang dilihat dari pendekatan kelompok, pendekatan kelembagaan, dan pendekatan peran serta warga Negara, belum mampu diimplementasikan dengan baik. Terdapat tumpang tindih kewenangan antara organisasi yang berperan dalam pengelolaan pembangunan kawasan metropolitan menyebabkan terkendalanya beberapa pembangunan. Kurangnya peran serta masyarakat dalam perumusan kebijakan menimbulkan reaksi penolakan dari beberapa kalangan terhadap pelaksanaan pembangunan kawasan metropolitan di Indonesia Timur.

#### Abstract

*Development of metropolitan area in eastern Indonesia was established in 2003 as regulated in Regional Regulation No. 10 of 2003, concerning the Mamminasata Metropolitan Spatial Plan. Two years later, the central government issued a policy governing the region's medium-term development plans. In 2011, the central government re-issued a policy to strengthen the implementation of the development of the Mamminasata metropolitan area contained in Presidential Regulation No. 55 of 2011. In this regulation the Mamminasata metropolitan area is designated as one of the national strategic areas. The purpose of this study is to analyze development policies in the metropolitan area in eastern Indonesia and their impact on urban governance. Data obtained from interviews and observations, and reinforced by secondary data studies are processed through descriptive research methods with a qualitative approach. The results showed that the policy of the metropolitan area which was seen from the group approach, institutional approach, and citizen participation approach, had not been able to be implemented properly. There is an overlap of authority between organizations that play a role in managing the development of metropolitan areas, causing constraints on some developments. The lack of community participation in the formulation of policies has led to a reaction of rejection from several groups towards the implementation of metropolitan area development in Eastern Indonesia.*

### A. PENDAHULUAN

Salah satu agenda reformasi pada sistem pemerintahan adalah menetapkan kebijakan desentralisasi. Namun kebijakan desentralisasi justru menimbulkan masalah baru dalam pengelolaan kawasan metropolitan. (Mikula &

Kaczmarek, 2016; Rodriguez-Acosta & Rosenbaum, 2005). Reformasi sistem pemerintahan tersebut kurang memperhatikan masalah yang terkait dengan posisi kawasan metropolitan dalam struktur teritorial-administrasi, (Mikula & Kaczmarek, 2016; Faisal, 2013), dan sejak

desentralisasi, kemampuan pemerintah daerah dalam mengatasi masalah metropolitan belum mengalami peningkatan, (Rodriguez-Acosta & Rosenbaum, 2005).

Di Indonesia, otoritas yang dimiliki oleh pemerintah daerah yang tergabung pada kawasan metropolitan, dalam menyusun kebijakan cenderung mengabaikan rencana tata ruang pada skala regional. Hal ini tentu memberikan konsekuensi yang signifikan untuk daerah lainnya, (Hong, 2016; Mardianta, Kombaitan, Purboyo, & Hudalah, 2016; Afandi, 2014). Seperti yang dikemukakan oleh Ernawati, 2010, pengimplementasian kebijakan tata ruang akan mengalami kendala apabila terjadi ketidaksesuaian kebijakan wilayah administrasi yang lebih tinggi dengan wilayah administrasi yang lebih rendah.

Kawasan Perkotaan Mamminasata (Makassar, Maros, Sungguminasa, dan Takalar) di Sulawesi Selatan, merupakan satu-satunya kawasan metropolitan di Indonesia Timur. Kawasan metropolitan Mamminasata tersebut memiliki rencana tata ruang yang tidak sesuai dengan aturan. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 17/PRT/M/2009 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota, menegaskan, penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) kabupaten/kota dalam kawasan metropolitan, harus memperhatikan RTRW Nasional, RTRW Provinsi dan RTRW kawasan Metropolitan. Namun, pemerintah daerah di kawasan perkotaan Mamminasata hanya cenderung memperhatikan RTRW Nasional dan RTRW Provinsi, dan mengabaikan RTR Kawasan Perkotaan Mamminasata yang diatur dalam Perpres No 55. Tahun 2011.

Dampak dari ketidaksesuaian rencana tata ruang tersebut, menyebabkan pelaksanaan tata ruang perkotaan yang tidak tertib. Sesuai Perpres No 55. Tahun 2011, pertambangan merupakan kegiatan yang tidak diperbolehkan untuk dilaksanakan di kawasan perkotaan inti maupun di kawasan sekitarnya. Namun pemerintah daerah Kabupaten Takalar yang termasuk dalam salah satu kawasan perkotaan Mamminasata (Kawasan Metropolitan Indonesia Timur) justru memberikan izin kepada pihak swasta untuk melakukan aktivitas tambang pasir di daerah Galesong, (p. [www.mongabay.co.id](http://www.mongabay.co.id)).

Selain itu, dalam pelaksanaan pengelolaan kawasan perkotaan Mamminasata, pemerintah daerah dan pemerintah yang tergabung dalam kawasan perkotaan Mamminasata melibatkan pihak ketiga. Hal ini dilakukan dengan mengacu pada Peraturan Pemerintah No. 34 tahun 2009

tentang Pedoman Pengelolaan Kawasan Perkotaan. Akan tetapi dalam hubungan kerjasama pemerintah dengan pihak ketiga tersebut dianggap memberikan keuntungan yang lebih besar bagi pihak ketiga.

Seperti dalam perjanjian kerjasama antara pemerintah dan pihak ketiga, dalam hal ini, PT. Yasmin dan PT Ciputra dalam pembangunan salah satu dari sebelas program prioritas pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata, yaitu *Center Point of Indonesia* (CPI), mendapatkan lahan sebesar 106,76 ha dari total laus wilayah CPI yaitu 157,23 ha, yang akan dipergunakan sebagai kawasan komersil dan memiliki hak guna bangunan. Sedangkan pemerintah daerah hanya mendapatkan 50,47 ha yang akan diperuntukkan untuk ruang publik, seperti wisma negara, masjid sembilan kubah, dan istana negara.

Berkaitan dengan beberapa permasalahan mengenai tata kelola pembangunan kawasan perkotaan, perlu dilakukan upaya yang dapat mengatasi permasalahan, khususnya dalam kawasan metropolitan di Indonesia Timur, yaitu dengan menyelaraskan dan menegakkan peraturan dan kebijakan yang ada (PUPR, 2017). Namun sebelum melakukan hal tersebut perlu dilakukan analisis terhadap kebijakan pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata. Analisis yang dilakukan mencakup determinan kebijakan, yang berkaitan dengan cara pembuatan kebijakan, mengapa, kapan, dan untuk siapa kebijakan dibuat, (Parsons, 2017), sehingga terwujud tata kelola perkotaan yang inklusif, responsive dan efisien.

## B. LANDASAN TEORITIS

Berdasarkan pada pembahasan sebelumnya, kajian ini difokuskan pada isu kebijakan pembangunan kawasan metropolitan di Indonesia Timur (Kawasan Perkotaan Mamminasata), dan dampaknya terhadap tata kelola perkotaan. Untuk dapat mengetahui mengenai fokus penelitian tersebut, akan disajikan beberapa konsep dan teori yang berkaitan dengan permasalahan. Tujuannya adalah untuk memberikan penjelasan kepada pembaca tentang konsep dan teori yang digunakan dalam konteks penelitian, serta kebaruan dari penelitian ini.

### 1. Konsep Kebijakan

Sesuai dengan fokus kajian dalam penelitian ini, yaitu pembangunan kawasan metropolitan, maka konsep kebijakan yang dibahas pada bab ini, ditekankan pada kajian ilmu administrasi publik. Sebab tujuan dari pembangunan kawasan metropolitan berkaitan dengan kepentingan

masyarakat pada umumnya. Dimana setelah adanya pergeseran nomenklatur dari administrasi negara ke administrasi publik, titik tekan dari kajian ilmu tersebut bukan lagi pada negara tetapi kepada masyarakat.

Konsep kebijakan menurut beberapa ahli memiliki dua kategori yaitu kebijakan yang menekankan pada pencapaian maksud dan tujuan, dan kebijakan yang menekankan pada dampak dari tindakan atas kebijakan. Munculnya dua kategori dalam konsep kebijakan tersebut, disebabkan oleh terdapatnya perbedaan definisi oleh beberapa ahli. Dalam kajian ini konsep kebijakan publik mengarah pada kebijakan yang menekankan pada pencapaian maksud dan tujuan.

Definisi kebijakan publik yang mengarah pada pencapaian maksud dan tujuan, dikemukakan oleh (Suharto, 2005), yang menjelaskan bahwa kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan tertentu. Selanjutnya Friedrich, 1969 memberikan pendapatnya mengenai kebijakan, yang kemudian dikutip oleh (Wahab, 2008) bahwa kebijakan merupakan suatu tindakan yang mengarah pada yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan. Pendapat tersebut menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku, yang penting dalam kebijakan, sebab kebijakan kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan. Sama halnya dengan dikemukakan oleh Federik, Syarifuddin (2008: 75), mengemukakan bahwa kebijakan publik berkenaan dengan gagasan pengaturan organisasi dan merupakan pola formal yang sama-sama diterima pemerintah atau lembaga sehingga dengan hal itu mereka berusaha mengejar tujuannya.

Proses dalam kebijakan dapat dilukiskan sebagai tuntutan perubahan dalam perkembangan menyiapkan, menentukan, melaksanakan dan mengendalikan suatu kebijakan. Dengan kata lain bahwa proses kebijakan adalah merupakan keseluruhan tuntutan peristiwa dan perbuatan dinamis. Proses kebijakan negara bukanlah merupakan proses yang sederhana dan mudah. Hal ini disebabkan karena terdapat banyak faktor kekuatan – kekuatan yang berpengaruh terhadap proses pembuatan kebijakan tersebut, dan hal tersebut masih dihadapi lagi dengan permasalahan apakah kebijakan pemerintah itu sudah diantisipasi akan mudah dalam implementasinya. Faktor tersebut bisa disebabkan oleh tekanan dari luar,

kebiasaan lama, pengaruh sifat pribadi, pengaruh dari kelompok luar. Dan pengaruh keadaan masa lalu.

## 2. Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan publik menentukan tujuan dari agen administratif, mengapa diperlukan dan apa yang akan dilakukannya, (Reynolds, 2007). Kebijakan publik mengacu pada keseluruhan proses dimana pemerintah menentukan tindakan dan keputusan, misalnya, apa yang harus dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan, (Swain & Duke, 2006). Olehnya itu kebijakan publik dapat dipahami sebagai bagian dari sistem kebijakan, yang merupakan pola institusional, yang mencakup hubungan timbal balik antara tiga unsur, yakni kebijakan publik, pelaku kebijakan dan lingkungan kebijakan.

Meskipun ada banyak model proses kebijakan yang sangat berguna untuk mengkonseptualisasikan dan menganalisis kebijakan publik, fenomena nyata jarang masuk ke dalam kategori sebagaimana didefinisikan dalam hal waktu dan konten. Sebaliknya, proses kebijakan publik lebih tampak seperti "sup purba" yang darinya kebijakan muncul secara tidak teratur

Isu pada kebijakan publik merupakan hasil konflik mengenai definisi masalah kebijakan. Definisi masalah kebijakan tergantung pada pola keterlibatan pelaku kebijakan (individu atau kelompok individu) yang mempunyai andil di dalam kebijakan, sebab mereka mempengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan pemerintah, sehingga apapun yang dibuat oleh pemerintah ataupun kegiatan yang berada di bawah kebijakan pemerintah, umumnya dipahami sebagai kebijakan publik, (Nak-ai, Jiawiwatkul, Tamsirikulchia, & Nontapattamadul, 2017).

Robert Eyestone dalam (Winarno, 2002) mendefinisikan kebijakan publik sebagai "hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya". Lingkungan kebijakan public yaitu konteks khusus di mana kejadian-kejadian di sekeliling isu kebijakan terjadi, mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan dan kebijakan publik. Namun banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Lebih lanjut, Parker dalam (Wahab, 2008) memberikan batasan bahwa kebijakan publik adalah suatu tujuan tertentu atau serangkaian tindakan yang dilakukan oleh pemerintah pada periode tertentu dalam hubungan dengan suatu subyek atau tanggapan atas suatu krisis. Sedangkan



Thomas Dye dalam (Subarsono, 2009) mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Definisi tersebut mengandung makna bahwa kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah dan bukan swasta; kebijakan publik itu menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah.

(Suharto, 2005), juga mengemukakan bahwa kebijakan publik yaitu keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai suatu keputusan yang mengikat publik, maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak dan demi kepentingan rakyat.

Selain itu, kebijakan publik juga memiliki ruang lingkup yang luas, mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu, secara hierarki, kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Kebijakan publik pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideology dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara.

Kebijakan publik dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah. Fokus utama kebijakan publik adalah pelayanan publik, yang merupakan segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang maupun jasa public, yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak

Berdasarkan pada pendapat para ahli yang telah di paparkan, dapat disimpulkan bahwa terdapat beberapa karakteristik dalam kebijakan publik. Pertama, perhatian kebijakan publik

ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak. Kedua, kebijakan publik mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang terpisah-pisah. Ketiga, kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa yang dimaksud dikerjakan atau akan dikerjakan. Keempat, kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan, secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat diperlukan. Kelima, kebijakan publik paling tidak secara positif, didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

Terlepas dari beberapa pendapat ahli yang telah dikemukakan sebelumnya, kebijakan publik umumnya merupakan langkah membantu para pemerintah untuk membuat keputusan, mengalokasikan sumber daya dan memecahkan masalah di masyarakat, (Martinez, Galvan, & Gil Lafuente, 2014). Kebijakan seperti itu diformalkan oleh pengembangan rencana, program, dan perjanjian. Dalam hal pembangunan, kebijakan publik meningkatkan pertumbuhan pendapatan nasional, menghasilkan lapangan kerja, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Proses penentuan kebijakan publik dan implementasinya ditandai dengan komunikasi dengan orang-orang di komunitas yang terkena dampak dan bagaimana mereka mengelola gaya hidup mereka sendiri. Mereka berupaya menciptakan masyarakat yang lebih baik dan kualitas hidup yang lebih baik, yang merupakan dinamika dalam wilayah publik, daripada meminta para pakar teknis menganalisis kebijakan atau memobilisasi kelompok orang untuk mendorong pemerintah mengeluarkan dan mengimplementasikan kebijakan demi perbaikan masyarakat di masyarakat.

### 3. Konsep Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan publik merupakan kajian ilmu terapan yang mempunyai tujuan memberikan rekomendasi kepada pembuat kebijakan publik dalam rangka memecahkan masalah publik. Analisis kebijakan publik juga bersifat multi disipliner, karena banyak meminjam teori, metode dan teknik dari studi ilmu sosial, ilmu ekonomi,

ilmu politik, dan ilmu psikologi.

Dalam arti luas, analisis kebijakan adalah satu bentuk penelitian terapan yang dilakukan untuk memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai masalah-masalah sosial teknis dan untuk mencari solusi-solusi yang lebih baik. Karena berusaha menggunakan ilmu modern dan teknologi modern dalam menyelesaikan masalah-masalah masyarakat, analisis kebijakan mencari langkah-langkah yang mudah diamati, menyusun informasi dan bukti-bukti serta pengaruh-pengaruh yang diakibatkan oleh penerapan suatu kebijakan yang dilakukan, untuk membantu para pembuat kebijakan di dalam memilih tindakan yang paling menguntungkan.

Menurut (Dunn, 2003), analisis kebijakan publik merupakan suatu aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses politik. Dengan kata lain analisis kebijakan merupakan aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan. Selain itu, (Subarsono, 2009) mengemukakan bahwa analisis kebijakan merupakan proses kajian yang mencakup lima komponen, dan setiap komponen dapat berubah menjadi komponen lain melalui prosedur metodologi tertentu, seperti perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan, dan evaluasi.

Analisis kebijakan merupakan awal, bukan akhir, dari upaya memperbaiki proses pembuatan kebijakan. Dan perumusan isu kebijakan merupakan salah satu kunci keberhasilan analisis kebijakan secara keseluruhan, karena sangat menentukan derajat urgensi kebutuhan, akseptabilitas usulan opsi kebijakan serta efisiensi dan efektivitas implementasi kebijakan yang dilaksanakan. Isu kebijakan tidak hanya yang sudah jelas terlihat indikasinya saat ini (*revealed current issue*), tapi juga yang masih bersifat laten (*latent issues*) baik yang sudah signifikan pada saat ini (*current latent issue*) maupun yang baru akan signifikan di masa depan (*anticipated latent issues*). Perumusan isu kebijakan haruslah pula dapat mengungkap akar penyebab masalah-masalah yang dihadapi. Oleh karena itu perumusan isu kebijakan haruslah dilaksanakan secara komprehensif dan cermat.

Keberadaan analisis kebijakan disebabkan banyaknya kebijakan yang tidak memuaskan. Kebijakan dianggap tidak memecahkan masalah, bahkan menciptakan masalah baru. Analisis kebijakan diperlukan untuk mengetahui kebijakan apa yang cocok dalam proses pembuatan kebijakan. Kebijakan tersebut dibuat sesuai dengan masalah yang sedang dihadapi.

Analisis kebijakan penting untuk

dilaksanakan, agar dilakukan pertimbangan yang *scientific*, rasional dan obyektif, kebijakan didesain secara sempurna dalam rangka merealisasikan tujuan berbangsa dan bernegara yaitu mewujudkan kesejahteraan umum (*public welfare*), tersedianya pedoman pelaksanaan dan evaluasi kebijakan, serta memberikan peluang keterlibatan publik dalam kebijakan, (Badjuri & Yuwono, 2002). Analisis kebijakan dilakukan tanpa mempunyai kecenderungan untuk menyetujui atau menolak kebijakan-kebijakan.

Pelaksanaan analisis kebijakan harus fokus pada penjelasan/anjuran kebijakan yang pantas dilaksanakan, Sebab-sebab dan konsekuensi dari kebijakan diselidiki dengan menggunakan metodologi ilmiah, dan mengembangkan teori-teori umum yang dapat diandalkan kebijakan-kebijakan dan pembentukannya (Tangkilisan, 2003).

(Dunn, 2003) menjelaskan bahwa metodologi analisis kebijakan menyediakan informasi yang berguna untuk menjawab lima macam pertanyaan: apa hakekat permasalahan? Kebijakan apa yang sedang atau pernah dibuat untuk mengatasi masalah dan apa hasilnya? Seberapa bermakna hasil tersebut dalam memecahkan masalah? Alternatif kebijakan apa yang tersedia untuk menjawab masalah, dan hasil apa yang dapat diharapkan? Jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan tersebut membuah informasi tentang masalah kebijakan, masa depan kebijakan, aksi kebijakan, hasil kebijakan dan kinerja kebijakan.

Dalam bekerja melalui langkah-langkah tersebut analisis kebijakan publik senantiasa membuat sebuah keputusan publik, dimana pertimbangan- pertimbangan rasional, *scientific* dan aktual selalu menyertainya. Salah satu alat bantu analisis kebijakan publik yang sangat bermanfaat adalah analisis *trade-off* dengan pertimbangan bahwa kebijakan publik terkait dengan kepentingan banyak stakeholders. Dengan *trade-off analysis* dapat diperoleh informasi tentang berbagai kepentingan dimaksud.

Selanjutnya, (Winarno, 2002), mengemukakan bahwa dalam analisis kebijakan public terdapat tiga belas pendekatan yang perlu untuk dilakukan, yang terdiri dari:

- a. Pendekatan Kelompok. Pendekatan ini menyatakan bahwa pembentukan kebijakan pada dasarnya merupakan hasil dari perjuangan antara kelompok-kelompok masyarakat.
- b. Pendekatan Proses Fungsional. Memusatkan perhatian kepada berbagai kegiatan fungsional yang terjadi dalam proses kebijakan.

- c. Pendekatan Kelembagaan. Suatu kebijakan tidak menjadi suatu kebijakan public sebelum kebijakan itu ditetapkan dan dilaksanakan oleh suatu lembaga pemerintah.
- d. Pendekatan Peran serta Warganegara. Teori peran serta warga negara didasarkan pada harapan-harapan yang tinggi tentang kualitas warga negara dan keinginan mereka untuk terlibat dalam kehidupan politik.
- e. Pendekatan Psikologis. Pendekatan ini diberikan pada hubungan antarpribadi dan factor-faktor kejiwaan yang memengaruhi tingkah laku orang-orang yang terlibat dalam prose pelaksanaan kebijakan.
- f. Pendekatan Proses. Untuk mengidentifikasi tahap-tahap dalam proses kebijakan public dan kemudian menganalisis determinan-determinan dari masing-masing tahapan tersebut.
- g. Pendekatan Substantif. Spesialisasi bidang yang dimiliki oleh para pakar.
- h. Pendekatan Logical-Positivist. Mengajukan penggunaan teori-teori yang berasal dari penelitian deduktif. Model-model, pengujian hipotesis, hard data, metode komparasi, dan analisis statistik yang ketat.
- i. Pendekatan Ekonometrik. Secara esensial mengintegrasikan wawasan umum tentang riset kebijakan public dengan metode-metode keuangan publik.
- j. Pendekatan Fenomenologi. Para analisis perlu mengadopsi suatu respek bagi penggunaan intuisi yang sehat secara tertib, yang dirinya dilahirkan dari pengalaman yang tidak direduksi ke model, hipotesis, kuantifikasi dan hard data. Secara metodologi, para analisis memperlakukan setiap potongan dari fenomena sosial sebagai suatu peristiwa yang unik, dengan indeks etnografi indeks kualitatif menjadi yang paling penting.
- k. Pendekatan Partisipatori. Para warga negara harus terlibat dalam perumusan dan implementasi kebijakan melalui serangkaian dialog yang tidak berkesinambungan.
- l. Pendekatan Ideologi
- m. Pendekatan Histori. Evolusi kebijakan public melintasi waktu.

Selain itu, (Suharno, 2010) mengemukakan bahwa terdapat tiga pendekatan besar dalam evaluasi kebijakan. Evaluasi tersebut terdiri dari:

- a. Evaluasi Semu  
Pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan,

tanpa mempersoalkan lebih jauh tentang nilai dan manfaat dari hasil kebijakan tersebut bagi individu, kelompok sasaran dan masyarakat dalam skala luas. Asumsi pendekatan ini adalah bahwa nilai atau manfaat suatu hasil kebijakan akan terbukti dengan sendirinya serta akan diukur dan dirasakan secara langsung baik oleh individu, kelompok maupun masyarakat.

- b. Evaluasi Formal.  
Pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan dengan tetap melakukan evaluasi atas hasil tersebut berdasarkan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan dan diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan tenaga administratif kebijakan. Pendekatan ini berasumsi bahwa tujuan dan target yang telah diumumkan secara formal merupakan ukuran yang paling tepat untuk mengevaluasi manfaat atau nilai suatu kebijakan. Pendekatan ini terbagi ke dalam empat varian diantaranya meliputi; 1) Evaluasi perkembangan, 2) Evaluasi Proses retrospektif, 3) Evaluasi Hasil Retrospektif, dan 4) Evaluasi eksperimental.
- c. Evaluasi Keputusan Teoritis.  
Evaluasi yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan akuntabel tentang hasil kebijakan, yang dinilai secara eksplisit oleh para pelaku kebijakan. Evaluasi ini bertujuan untuk menghubungkan antara hasil kebijakan dengan nilai-nilai dari pelakunya kebijakan tersebut. Pendekatan ini terbagi ke dalam dua jenis, yaitu penilaian evaluabilitas (*evaluability assessment*) dan analisis utilitas multiatribut.

Berkaitan dengan permasalahan yang telah dipaparkan pada latar belakang, analisis kebijakan yang dilakukan pada penelitian ini mengacu pada pandangan Winarno, 2002, sebab penelitian ini berusaha untuk mengungkapkan tujuan dan manfaat dari pembentukan kawasan metropolitan di Kawasan Indonesia Timur, siapa yang terlibat dalam pengimplementasian kebijakan, dan bagaimana respon masyarakat terhadap pelaksanaan kebijakan tersebut. Hal ini dianggap penting untuk dianalisis agar dalam pengelolaan pembangunan Kawasan Metropolitan di Indonesia Timur (Kawasan Perkotaan Mamminasata) dapat terwujud tata kelola perkotaan yang inklusif, responsive dan efisien.

Dari tiga belas pendekatan analisis kebijakan



yang dikemukakan oleh Winarno hanya tiga yang akan digunakan, yaitu: 1) pendekatan kelompok; 2) Pendekatan Kelembagaan, dan; 3) Pendekatan peran serta warga negara. Hal ini dikarenakan ketiga indikator tersebut sudah mewakili tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini. Berkaitan dengan tujuan tersebut pulalah, yang kemudian membedakan penelitian ini dengan penelitian terdahulu. Sebab pada penelitian yang dilakukan oleh peneliti terdahulu mengenai kebijakan pembangunan kawasan Metropolitan hanya menganalisis kondisi-kondisi yang menyebabkan masalah pengimplementasian kebijakan, dampak dan manfaat dari kebijakan, serta solusi dari permasalahan dari pengimplementasian kebijakan.

### C. METODE

Rencana tata ruang kawasan perkotaan Mamminasata yang tidak sesuai dengan Perpres No, 55 tahun 2011, menyebabkan permasalahan dalam pelaksanaan pembangunan. Hal inilah yang kemudian mendorong dilakukannya analisis kebijakan kawasan perkotaan Mamminasata dan dampaknya terhadap tata kelola perkotaan, dengan menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode analisis deskriptif. Melalui pendekatan ini, penulis dapat menggambarkan pandangan dan persepsi yang sesuai dengan data yang diperoleh di lapangan.

Data primer dan sekunder diperoleh melalui hasil observasi, wawancara dan dokumentasi. Penentuan informan menggunakan teknik *snowball*. Informan pada kajian ini terdiri dari: 1) Kepala Seksi Perencanaan Ruang Dinas Penataan Ruang Kota Makassar; 2) Kepala Sub Bidang Pengembangan Wilayah Kota Makassar; 3) Kepala Seksi Perencanaan Ruang Dinas Penataan Ruang Kota Makassar; 4) Kepala Dinas Penataan Ruang Kab. Gowa; 5) Kepala Sub Bidang Infrastruktur dan Kewilayahan Bappeda Kota Makassar; 6) Kepala Bidang Fispra dan Ekonomi dan Permukiman Kabupaten Takalar, 7) Kepala Seksi Pemanfaatan Ruang Kabupaten Maros; 8) Kepala Bidang Pengelolaan SDA dan Tata Ruang Dinas SDA, Cipta Karya dan Tata Ruang Provinsi Sul-Sel. Untuk analisis data digunakan teknik *interactive model* dari Miles, Huberman & Saldana, 2014, yang terdiri dari reduksi data, penyajian data, dan kesimpulan, penarikan/verifikasi.

### D. PEMBAHASAN

Sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya, kajian ini mendiskusikan mengenai kebijakan pembangunan kawasan perkotaan

Mamminasata dan dampaknya terhadap tata kelola perkotaan. Menyesuaikan dengan fenomena-fenomena dalam pengelolaan pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata, penulis menggunakan tiga pendekatan dari tiga belas pendekatan analisis kebijakan publik yang dikemukakan oleh Winarno, 2012, yaitu: 1) pendekatan kelompok; 2) pendekatan kelembagaan, dan; 3) pendekatan peran warga negara, Untuk lebih jelasnya diuraikan sebagai berikut:

#### 1. Pendekatan Kelompok

Rancangan pembentukan Kawasan Perkotaan Mamminasata, yang merupakan satu-satunya kawasan metropolitan di Indonesia Timur dilakukan sejak tahun 1980-an. Rancangan pembentukan kawasan tersebut dilaksanakan dengan pertimbangan kondisi wilayah kota Makassar sebagai Ibu Kota Provinsi pada saat itu mengalami peningkatan jumlah penduduk yang signifikan akibat urbanisasi, sehingga hal tersebut mempengaruhi tata ruang Kota Makassar.

Pada tahun 2003, Kawasan Perkotaan Mamminasata resmi ditetapkan sebagai kawasan metropolitan di Indonesia Timur, yang diatur dalam Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2003 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Metropolitan Mamminasata, dan ditandai dengan penandatanganan *Memorandum of Understanding* (MoU) oleh Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan, Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa, Pemerintah Daerah Kabupaten Maros, dan Pemerintah Daerah Kabupaten Takalar. Setelah penetapan sebagai kawasan metropolitan, pembangunan Kawasan Perkotaan Mamminasata tidak hanya bertujuan untuk memperbaiki tata ruang perkotaan, akan tetapi juga bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan meningkatkan perekonomian daerah.

Perumusan mengenai kebijakan kawasan perkotaan Mamminasata tidak hanya dilakukan oleh pemerintah daerah yang tergabung dalam kawasan perkotaan Mamminasata. Pada tahun 1984 pemerintah daerah pernah melibatkan Lembaga Penelitian Universitas Hasanuddin dalam penyusunan rencana tata ruang kawasan metropolitan, yang pada saat itu masih terdiri dari 2 kabupaten dan satu kota (sungguminasa, maros dan Ujung Pandang/Makassar (Minasamaupa).

Pada tahun 2005 pemerintah daerah melakukan kerjasama dengan *Japan International Cooperation Agency* (JICA) untuk melakukan studi kelayakan pembangunan, dalam rangka mengefektifkan pengimplementasian pembanguan

kawasan perkotaan Mamminasata. Hasil dari laporan studi kelayakan JICA menjadi pedoman dalam pelaksanaan pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata. Akan tetapi hal tersebut tidak dilaksanakan sepenuhnya. Hal ini disebabkan oleh adanya kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat untuk menjadikan Kawasan Perkotaan Mamminasata sebagai Kawasan Strategis Nasional (KSN). Kebijakan tersebut kemudian dituangkan dalam Peraturan Presiden No. 55 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Perkotaan Mamminasata.

Sejak pemerintah mengeluarkan kebijakan Perpres No. 55 Tahun 2011, Pemerintah Daerah yang tergabung dalam Kawasan Perkotaan Mamminasata cenderung keliru dalam melaksanakan kegiatan pembangunan. Pemerintah Daerah menjadikan Perpres sebagai pedoman utama dalam melaksanakan pembangunan tata ruang di Kawasan Perkotaan Mamminasata dan melupakan Perda No 10 Tahun 2003 dan hasil laporan JICA yang merupakan pedoman pelaksanaan pembangunan kawasan metropolitan di Indonesia Timur.

Hal ini terjadi karena pemerintah daerah di kawasan perkotaan Mamminasata beranggapan ketika mereka melaksanakan pembangunan sesuai dengan Perpres No 55 tahun 2011, otomatis pelaksanaan pembangunan kawasan metropolitan telah terlaksana pula. Pada kenyataannya kedudukan kawasan perkotaan Mamminasata sebagai kawasan metropolitan di Indonesia Timur memiliki perbedaan dengan kawasan perkotaan Mamminasata sebagai KSN. Sebagai Kawasan Metropolitan, Kawasan Perkotaan Mamminasata memiliki fungsi sebagai alat operasional penyelenggaraan pembangunan dan sebagai alat koordinasi implementasi pembangunan di kawasan Makassar, Maros, Sungguminasa dan Takalar. Sedangkan kawasan perkotaan Mamminasata sebagai KSN sebagai kota inti dan pusat pertumbuhan ekonomi.

Dampak dari kekeliruan pemerintah daerah yang tergabung dalam pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata dan pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan, menyebabkan terkendalanya program-program pembangunan kawasan metropolitan di Indonesia Timur. Dari sebelas program prioritas pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata yang telah diatur oleh pemerintah daerah di kawasan perkotaan Mamminasata, enam diantaranya masih dalam tahap perencanaan. Sesuai dengan perencanaan pembangunan yang dibuat oleh pemerintah yang tergabung dalam kawasan perkotaan

Mamminasata, program tersebut sudah harus di rampungkan pada tahun 2020 mendatang.

Selain terjadinya kekeliruan dalam menentukan pedoman untuk melaksanakan pembangunan, dari hasil wawancara dapat diketahui pula, bahwa Pemerintah Daerah yang tergabung dalam Kawasan Perkotaan Mamminasata lebih memprioritaskan pembangunan program-program KSN dikarenakan anggaran untuk melaksanakan pembangunan tersebut tersedia, sedangkan anggaran untuk membiayai program pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata sebagai kawasan metropolitan di Indonesia Timur sangat minim, sebab untuk anggaran tersebut dibebankan kepada seluruh pemerintah daerah yang tergabung dalam Kawasan Perkotaan Mamminasata.

Pada pelaksanaan pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata juga terdapat beberapa tantangan yang disebabkan oleh munculnya ego sektoral dan perubahan komitmen dari kepala daerah. Pemerintah daerah yang tergabung dalam kawasan perkotaan Mamminasata menjadikan kebijakan tata ruang metropolitan sebagai ajang untuk mempromosikan potensi daerahnya, (Widyawati, Widianingsih, & Pancasilawan, 2018; Mikula & Kaczmarek, 2016), yang kemudian berdampak pada tidak adanya hubungan kerjasama dalam pelaksanaan pembangunan. Sebab pemerintah daerah disibukkan untuk mengembangkan daerahnya masing-masing.

Selain itu, dalam pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata, juga muncul kepentingan pribadi pemerintah daerah di kawasan perkotaan Mamminasata, yang mempengaruhi kebijakan tata ruang kawasan. Sesuai hasil studi JICA dan keputusan bersama pemerintah daerah di kawasan perkotaan Mamminasata dan pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan, pembangunan TPA regional berlokasi di Kecamatan Pattallassang, Kabupaten Gowa. Akan tetapi, melihat lokasi pembangunan TPA regional memiliki jarak yang dekat pembangunan kawasan kota baru Mamminasata di Kabupaten Gowa, membuat pemerintah daerah yang baru menolak kebijakan tata ruang yang ada. Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa beranggapan pembangunan TPA regional akan merusak keindahan tata ruang dan kenyamanan masyarakat di kawasan kota baru Mamminasata. Untuk proyek pembangunan *Centre Point Of Indonesia* yang memberikan nilai tambah, seperti menjadi *Icon* suatu kota dan meningkatkan perkenomian, serta memberikan pengaruh positif di masyarakat, membuat pemerintah Kota Makassar mengklaim kebijakan pembangunan proyek tersebut diatur di



dalam RTRW kota Makassar, begitu pula dengan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan.

Terjadinya beberapa masalah, yang pada dasarnya disebabkan oleh pembuat kebijakan itu sendiri, berakibat pada kondisi tata ruang perkotaan yang berantakan, karena adanya pembangunan yang masih terbengkalai.

## 2. Pendekatan Kelembagaan

Pada awal perencanaan kawasan perkotaan Mamminasata, Pemerintah Daerah mengacu pada UU No 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Namun sejak diberlakukan prinsip otonomi daerah, Pemerintah Daerah berpedoman pada UU No. 26 tahun 2007. Perencanaan penataan ruang yang diatur dalam UU No. 26 tahun 2007, tersebut lebih memperjelas hak dan kewajiban masyarakat umum dalam penataan ruang, kewenangan pemerintah pusat dan daerah dalam mengawasi pemanfaatan ruang, dan penataan ruang antar daerah/sektor, serta pengaturan mengenai pengendalian penataan ruang, dan penyusunan ketentuan pidana terhadap pelanggaran rencana tata ruang.

Di dalam Undang-Undang otonomi daerah dan penataan ruang, status kawasan perkotaan Mamminasata sebagai salah satu kawasan metropolitan di Indonesia Timur tidak dijelaskan (JICA, 2006). Status kawasan perkotaan Mamminasata yang dijelaskan dalam peraturan pemerintah, hanya sebagai salah satu Kawasan Strategis Nasional (KSN), yang dituangkan dalam PP No. 26 tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRW). Hal ini kemudian menyebabkan ketidakjelasan hierarki kawasan perkotaan Mamminasata sebagai kawasan metropolitan dalam penyelenggaraan pembangunan, yang kemudian menimbulkan konflik antar pemerintah daerah menyangkut keunggulan dan batas wilayah rencana tata ruang.

Dari kajian yang dilakukan oleh JICA pada tahun 2006, telah dijelaskan bahwa dalam menyelenggarakan pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata sebagai kawasan metropolitan, dibutuhkan peraturan/kebijakan presiden. Kebijakan tersebut akan menentukan strategi pemanfaatan ruang, strategi pengendalian, pembentukan kelembagaan dan pemantauan. Keputusan presiden penting bagi penyelenggaraan pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata sebagai kawasan metropolitan, karena keputusan tersebut akan menjadi pedoman penataan ruang dan rujukan dalam merumuskan peraturan untuk mengelola pembangunan. Olehnya itu, dalam pengelolaan pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata seharusnya pemerintah pusat

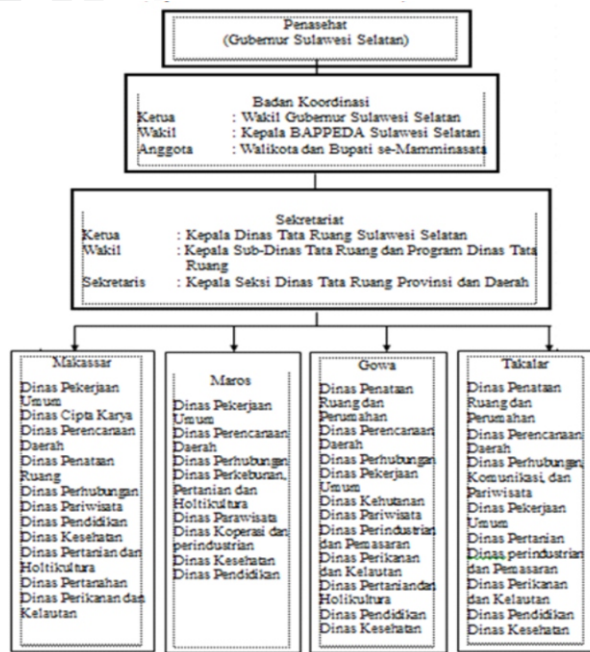
mengeluarkan kebijakan yang mengatur tentang penataan ruang kawasan perkotaan Mamminasata sebagai kawasan metropolitan..

Sebagai akibat dari tidak jelasnya dasar pelaksanaan kawasan perkotaan Mamminasata sebagai kawasan metropolitan, pembangunan di kawasan perkotaan Mamminasata mengalami beberapa permasalahan, seperti penataan kota yang tidak efektif, kelembagaan pengelola kawasan perkotaan Mamminasata yang tidak jelas, serta kurangnya hubungan koordinasi yang terjalin antara badan-badan yang terkait dalam pengelolaan pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata. Hal ini juga berpengaruh terhadap pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata sebagai KSN, sebab dalam pembangunan KSN, kawasan perkotaan Mamminasata sebagai kawasan metropolitan merupakan kawasan yang memiliki pengaruh yang besar dalam menunjang pembangunan-pembangunan di daerah lainnya.

Selanjutnya, dalam pengelolaan pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata, pemerintah daerah telah membentuk sebuah organisasi fungsional. Organisasi ini dibentuk pada tahun 2003, yang disebut Badan Kerja Sama Pembangunan Metropolitan Mamminasata (BKSPMM). Menurut informan, BKSPMM merupakan wadah bagi pemerintah daerah yang ada di kawasan perkotaan Mamminasata untuk melakukan hubungan koordinasi dalam membahas perencanaan pembangunan dan masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan pembangunan. BKSPMM tidak memiliki kewenangan untuk membuat suatu kebijakan tentang penataan ruang kawasan perkotaan Mamminasata. Dalam hal ini BKSPMM hanya merupakan lembaga koordinasi.

Badan Kerjasama Pembangunan Metropolitan Mamminasata (BKSPMM) sesuai dengan Keputusan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 860/XII/Tahun 2003, diketuai oleh Wakil Gubernur Sulawesi Selatan. Struktur organisasi BKSPMM dapat dilihat pada gambar 4.1.

Seperti yang terlihat pada gambar 4.1, struktur BKSPMM terdiri dari pemerintah daerah Kabupaten/Kota dan pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan. Dalam jajaran tugas, Gubernur Sulawesi Selatan bertindak sebagai penasehat, Wakil Gubernur menjabat sebagai Ketua BKSPMM, dan untuk wakil ketua dijabat oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Provinsi Sulawesi Selatan. Sedangkan Bupati/Walikota di kawasan perkotaan Mamminasata merupakan anggota BKSPMM.



Gambar 1. Struktur Organisasi Badan Kerjasama Pembangunan Mamminasata, (Keputusan Gubernur No. 860-XII-2003)

Dalam struktur BKSPMM terdapat Sekretariat BKSPMM, Sekretariat tersebut memiliki peran dalam melaksanakan serangkaian tugas harian, yang diketuai oleh Kepala Dinas Tata Ruang dan Permukiman Provinsi Sulawesi Selatan.

Peran BKSPMM dalam penataan ruang pada kawasan perkotaan Mamminasata dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel 1**  
**Peran BKSPMM pada Kawasan Perkotaan Mamminasata**

| No | Item        | Uraian   |
|----|-------------|--|
| 1  | Tugas Pokok | melaksanakan pengendalian, dan pengawasan pemanfaatan ruang di wilayah perkotaan Mamminasata.  |
| 2  | Fungsi      | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menginventarisasi data untuk mengatasi permasalahan lintas daerah dan upaya penyelesaiannya.</li> <li>2. Mengidentifikasi permasalahan lintas daerah.</li> <li>3. Melakukan analisis dan merumuskan langkah - langkah setiap bidang yang perlu dikerjakamkan.</li> <li>4. Melakukan sosialisasi, baik kepada masing - masing daerah maupun kepada masyarakat dan stakeholder lainnya.</li> </ol> |

5. Melakukan proses Koordinasi, Integrasi dan Sinkronisasi (KIS) pembangunan lintas daerah.
6. Melakukan pengendalian kegiatan pembangunan lintas daerah yang telah disepakati.
7. Melaporkan hasil kegiatan kerjasama kepada seluruh Kepala Daerah di Kawasan Perkotaan Mamminasata, kepada Gubernur dan Pemerintah Pusat setiap tiga bulan.

Sumber: Olahan Penulis 2018.

Selanjutnya, untuk melaksanakan peran BKSPMM seperti pada tabel 4.1 di atas, pemerintah daerah telah menyusun prinsip-prinsip kerjasama BKSPMM yang terdiri dari:

1. Kemauan untuk bekerjasama (*Willingness to Cooperate*), yaitu kerjasama yang didasarkan pada kemauan dari setiap daerah, atas pertimbangan obyektif akan perlunya penyelesaian permasalahan lintas daerah.
2. Saling menguntungkan (*Win-win*), yaitu proses kerjasama harus memberikan manfaat kepada semua daerah dan tidak ada pihak yang merasa dirugikan oleh pihak lain.
3. Kesetaraan dan keadilan (*Equality and equity*), yaitu dalam badan kerjasama, semua daerah mempunyai kedudukan yang setara, dan semua daerah memegang teguh prinsip keadilan.
4. Keterbukaan (*Transparency*), yaitu sikap keterbukaan antar daerah, baik kepada daerah lain maupun kepada masyarakat perihal permasalahan pembangunan daerah.
5. Peran serta (*Participation*), yaitu partisipasi aktif dari seluruh stakeholder, khususnya pemerintah daerah sehingga seluruh permasalahan yang ada dapat diselesaikan sesuai aspirasi yang ada dalam masyarakat.
6. Akuntabilitas (*Accountability*), yaitu setiap proses kerjasama pembangunan harus dapat dipertanggungjawabkan, baik terhadap sesama anggota maupun kepada masyarakat.

Berdasarkan pada prinsip-prinsip kerjasama yang telah dibahas diatas, BKSPMM, memiliki mekanisme kerja yang meliputi:

1. BKSPMM merupakan badan kerjasama lintas daerah, menjadi media koordinasi proses pembangunan berbagai bidang lintas daerah,

menjadi koordinasi proses pembangunan berbagai bidang lintas daerah.

2. Sekretariat BKSPMM mengadakan rapat tiga bulan sekali, namun demikian, diluar rapat tiga bulanan tersebut, dapat diadakan kegiatan koordinasi dan pertemuan sesuai kebutuhan yang mendesak.
3. Seluruh daerah di kawasan perkotaan Mamminasata mengadakan "Konsultasi Wilayah Mamminasata", untuk menjadi bahan masukan pada Rakorbang di masing-masing daerah setiap tahun anggaran.
4. BKSPMM menyampaikan hasil laporan setiap tiga bulan sekali kepada walikota/Bupati di kawasan perkotaan Mamminasata, kepada Gubernur dan Pemerintah Pusat.

Semenjak dibentuk pada bulan Desember 2003 BKSPMM dinilai tidak mampu menjalankan peran dalam pengelolaan pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata dengan maksimal. Menurut kajian JICA (2006), BKSPMM tidak memiliki metode koordinasi, perumusan rencana dan implementasi pembangunan, sehingga hal ini menyebabkan terkendalanya pelaksanaan pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata, dan untuk melaksanakan tanggung jawab dalam pengelolaan pembangunan kawasan Mamminasata, BKSPMM melakukan diskusi praktis dengan pemerintah daerah di kawasan Mamminasata. Kegiatan diskusi bertujuan untuk membahas sejumlah kegiatan yang akan dilakukan berkaitan dengan pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata. Akan tetapi diskusi tersebut tidak memiliki agenda yang jelas, sehingga hal ini pulalah yang menjadi kendala dalam perumusan kegiatan pembangunan kawasan Mamminasata, (JICA, 2006).

Selain itu, dari hasil laporan JICA (2006) , BKSPMM memiliki kelemahan antara lain:

1. Lemahnya status hukum

BKSPMM memiliki latar belakang sebagai lembaga *Ad-Hoc*, yang dianggap oleh Pemerintah Daerah memiliki kelemahan, sebab lembaga tersebut dapat dibubarkan kapan saja sesuai dengan keputusan Pemerintah Daerah. Berkaitan dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, BKSPMM tidak memiliki status yang jelas. Dalam UU tersebut dijelaskan bahwa pengelolaan tata ruang merupakan kewenangan pemerintah provinsi dan Kabupaten/Kota. Sedangkan BKSPMM tidak memiliki kejelasan kewenangan yang diberikan kepada

pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam pengelolaan pembangunan kawasan Mamminasata.

2. Struktur organisasi yang tidak efisien  
Berdasarkan temuan JICA 2006, Dinas Tata Ruang selaku sekretariat tidak mampu menjalankan fungsi yang disebabkan oleh keterbatasan kemampuan, yaitu ketidakmampuan untuk mengkoordinasikan seluruh dinas yang ada di provinsi dalam pengelolaan pembangunan Mamminasata, dan Dinas Tata Ruang tidak mampu mengkoordinasikan pembangunan Mamminasata yang mencakup banyak sektor.
3. Kurangnya kemampuan manajerial pegawai  
Pegawai yang menjadi anggota BKSPMM, tidak memiliki keterampilan dan pembagian tanggung jawab yang jelas. Anggota BKSPMM diutus berdasarkan instansi/kelembagaan, bukan berdasarkan posisinya dalam organisasi, (JICA, 2006). Selain itu, setiap anggota memiliki tugas lain, sehingga hal ini menyebabkan terbaginya konsentrasi anggota dalam pembangunan Mamminasata.

Menanggapi temuan JICA, pemerintah daerah membentuk organisasi baru yaitu Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Mamminasata, pada Dinas Tata Ruang dan Permukiman Provinsi Sulawesi Selatan. Kebijakan pembentukan UPTD Mamminasata diatur dalam Peraturan Gubernur Nomor No. 82 Tahun 2009.

Pembentukan UPTD Mamminasata yang dilakukan oleh pemerintah daerah, dimaksudkan untuk membantu BKSPMM dalam mengelola pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata. Kehadiran UPTD Mamminasata mengurangi beban kerja BKSPMM, kini BKSPMM hanya berperan dalam penyelesaian permasalahan pembangunan yang bersifat lintas wilayah dalam kawasan Mamminasata, memfasilitasi proses pembangunan wilayah mamminasata, dan mewujudkan peran koordinasi dan kerjasama antar seluruh stakeholder. Sebagai pelaksana teknis di lapangan, UPTD Mamminasata memiliki peran untuk melaporkan segala kegiatan pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata ke BKSPMM.

Setelah ditetapkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah dan Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, terjadi perubahan susunan perangkat daerah pada pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan. UPTD Mamminasata yang awalnya menjadi bagian struktural Dinas Tata



Ruang dan Pemukiman Provinsi Sulawesi, sejak Januari 2017 menjadi elemen struktural pada Dinas SDA, Cipta Karya dan Tata Ruang Provinsi Sulawesi Selatan, yang ditetapkan pada Peraturan Gubernur No. 70 tahun 2017.

Berdasarkan Peraturan Gubernur No. 70 tahun 2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Mamminasata pada Dinas Sumber Daya Air, Cipta Karya, dan Tata Ruang Provinsi Sulawesi Selatan, UPTD Mamminasata memiliki tugas membantu kepala Dinas SDA, Cipta Karya dan Tata Ruang Provinsi Sulawesi Selatan, selaku ketua sekretariat BKSPMM dalam mengkoordinasikan dan melaksanakan kebijakan teknis pengelolaan pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata. Sehubungan dengan tugas tersebut, UPTD Mamminasata memiliki fungsi, sebagai berikut:

1. Perumusan kebijakan teknis pelaksanaan pengelolaan kawasan perkotaan Mamminasata.
2. Pelaksanaan kebijakan teknis pengelolaan kawasan perkotaan Mamminasata.
3. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pengelolaan kawasan perkotaan Mamminasata.
4. Pelaksana administrasi UPT
5. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Kepala Dinas terkait tugas dan fungsinya.

Mengacu pada peraturan pemerintah daerah dan perangkat daerah, peran yang diemban UPTD Mamminasata dalam pengelolaan pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata telah menyalahi aturan yang ada. UPTD dalam sistem pemerintahan daerah hanya memiliki tugas sebagai pelaksana teknis operasional yang bersifat pelaksanaan dari organisasi induknya. Selain itu dalam Permendagri No. 12 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembentukan dan Klasifikasi Cabang Dinas dan Unit Pelaksana Teknis Daerah, telah diperjelas pula bahwa tugas UPTD tidak boleh bersifat pembinaan, koordinasi atau sinkronisasi serta tidak berkaitan langsung dengan perumusan dan penetapan kebijakan daerah.

Berdasarkan informasi yang diperoleh di lapangan, peran UPTD Mamminasata yang bertentangan dengan kebijakan yang ada, mendapatkan kritikan dari Permendagri. Permendagri kemudian mengusulkan pembubaran UPTD Mamminasata. Setelah beberapa kali terjadi pertemuan antara pihak Permendagri dan pemerintah provinsi Sulawesi Selatan serta pihak UPTD Mamminasata, barulah pada awal tahun 2018 UPTD Mamminasata resmi dibubarkan.

Selanjutnya, pengelolaan pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata setelah UPTD Mamminasata dibubarkan, untuk sementara dilimpahkan ke Bidang SDA dan Tata Ruang Dinas SDA, Cipta Karya dan Tata Ruang Provinsi Sulawesi Selatan. sambil menunggu keputusan dari Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan.

Berdasarkan informasi yang diperoleh di lapangan, pengelolaan pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata tidak dilimpahkan ke BKSPMM sebagai lembaga kerjasama pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata dikarenakan, beberapa tahun terakhir BKSPMM fakum dalam pengelolaan pembangunan. Menurut informan 13, pembahasan status BKSPMM dalam pengelolaan pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata baru akan dibicarakan kembali, setelah pelantikan Gubernur terpilih.

Selanjutnya, dalam pengelolaan pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata, selain BKSPMM dan UPTD Mamminasata (sekarang Bidang SDA dan Tata Ruang Dinas SDA, Cipta Karya dan Tata Ruang Provinsi Sulawesi Selatan), terdapat pula organisasi daerah yang terlibat langsung dalam pengelolaan pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata, yaitu Bappeda dan Dinas Tata Ruang yang berada di kawasan perkotaan Mamminasata.

Kawasan perkotaan Mamminasata sejak ditetapkan sampai sekarang, Bappeda dan Dinas Penataan Ruang di Kawasan perkotaan Mamminasata, merupakan organisasi utama yang berperan dalam pengelolaan pembangunan kawasan perkotaan perkotaan Mamminasata. Peran BAPPEDA dan Dinas Tata Ruang di Kawasan perkotaan Mamminasata dapat dilihat pada tabel 2 berikut ini:

**Tabel 2**  
**Peran BAPPEDA dan Dinas Tata Ruang dalam Pengelolaan Pembangunan Kawasan Perkotaan Mamminasata**

| No | Organisasi | Uraian Tugas  |
|----|------------|---|
| 1  | BAPPEDA    | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mempelajari, merumuskan dan mempersiapkan kebijakan pembangunan/perencanaan, seperti: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rencana Strategis [RENSTRA];</li> <li>- Rencana Pembangunan [RPJP, RPJM, RPJPD].</li> </ul> </li> <li>2. Mempersiapkan anggaran pembangunan tahunan</li> </ol> |

|   |                  |   |
|---|------------------|---|
|   |                  | 3. Menilai implementasi pembangunan agar dapat digunakan sebagai bahan untuk memperisapkan kebijakan-kebijakan perencanaan berikutnya.  |
| 2 | Dinas Tata Ruang | 1. Mempersiapkan dan melaksanakan rencana tata ruang (RTRW dan RDTR)<br>2. Mempersiapkan kebijakan teknis (sebagai bentuk sosialisasi dari dokumen - dokumen rencana tata ruang).<br>3. Menerbitkan izin pembangunan, konstruksi, dan guna lahan. |

Sumber: JICA, 2006

Berdasarkan pada tugas yang dimiliki oleh BAPPEDA dan Dinas Tata Ruang seperti yang telah dijelaskan pada tabel 4.2 tersebut, BAPPEDA Kabupaten/Kota melakukan hubungan koordinasi dengan BKSPMM, khususnya wakil ketua BKSPMM, yaitu BAPPEDA Provinsi dalam pembahasan:

1. Penetapan zona-zona khusus dalam proyek pembangunan provinsi/nasional
2. Program perencanaan pembangunan lintas wilayah
3. Proyek yang membutuhkan aggaran provinsi.

Sedangkan Dinas Tata Ruang melakukan hubungan koordinasi dengan Dinas SDA, Cipta Karya dan Penataan Ruang Provinsi Sulawesi Selatan. Koordinasi tersebut dilakukan berkaitan dengan tugas-tugas yang meliputi pelaksanaan proyek yang bersifat lintas wilayah.

Masalah yang dihadapi oleh organisasi dalam pengelolaan pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata berdampak pada hubungan kerjasama dan koordinasi antar pemerintah daerah di kawasan perkotaan Mamminasata. Hubungan kerjasama antar pemerintah daerah di kawasan tersebut dilakukan hanya berkaitan dengan kepentingan masing-masing tanpa memperhatikan keuntungan untuk pihak lain, dan tidak didasarkan pada pencapaian tujuan dari pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata, (Widyawati, Widianingsih, & Pancasilawan, 2018). Hubungan koordinasi hanya dilakukan jika terdapat masalah yang bersifat urgent dalam pembangunan.

## 1. Pendekatan Peran Serta Warga Negara

Kebijakan pembangunan di kawasan perkotaan Mamminasata, menurut beberapa kalangan, seperti akademisi dan aktivitas lingkungan, bertentangan dengan budaya masyarakat di kawasan tersebut, yang sebagian besar berprofesi sebagai petani dan nelayan. Pembangunan kawasan perkotaan mamminasata juga telah menyebabkan hilangnya mata pencaharian sebahagian masyarakat di kawasan tersebut, (Widiarti, 2014).

Di sisi lain Tiga Rektor Perguruan Tinggi Negeri di Makassar justru menyatakan dukungannya terhadap pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata, ketiganya yakni Rektor Universitas Hasanuddin, Rektor Universitas Negeri Makassar, dan Rektor Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar, (www.rakyatku.com). Mereka menilai pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata akan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan kepada masyarakat dan peningkatan perekonomian daerah.

Munculnya perbedaan sikap masyarakat terhadap pembangunan Kawasan Perkotaan Mamminasata disebabkan oleh tidak adanya keterlibatan masyarakat dalam perumusan kebijakan pembangunan. Selain itu, tidak ada sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakat tentang pelaksanaan pembangunan. Pada Undang-Undang No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, menegaskan, pemerintah daerah perlu untuk melakukan pemberian informasi mengenai penataan ruang kepada masyarakat dan melakukan upaya untuk mengembangkan kesadaran dan tanggung jawab masyarakat.

Willems & Baumert, 2003 menjelaskan, kesesuaian kebijakan pembangunan terhadap lingkungan sosial, ekonomi dan budaya masyarakat akan mempermudah pengimplementasian kebijakan. Masyarakat akan merasa diuntungkan ketika kebijakan pembangunan lebih mengutamakan lingkungan masyarakat yang pada akhirnya akan menimbulkan dukungan masyarakat terhadap pelaksanaan pembangunan.

Kurangnya dukungan masyarakat terhadap pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata, dapat dilihat dengan dilakukannya salah satu bentuk protes terhadap pelaksanaan pembangunan di Kawasan Perkotaan Mamminasata, yaitu penolakan pembangunan *Center Point of Indonesia* (CPI). Beberapa elemen masyarakat membentuk sebuah kelompok, yang disebut dengan Aliansi Selamatkan Pesisir (ASP). ASP tersebut dipelopori oleh Wahana Lingkungan Hidup Indonesia

(WALHI), kalangan masyarakat pesisir, Mahasiswa dan Beberapa Advokat. Selain itu, masyarakat juga melakukan aksi protes terhadap pembebasan lahan untuk pembangunan kawasan kota baru yang terletak di daerah Pattallassang Kabupaten.

## E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### Kesimpulan

Ketidakjelasan kedudukan kawasan perkotaan Mamminasata dalam pelaksanaan pembangunan menyebabkan masalah pada kapasitas organisasi, hubungan kerjasama dan koordinasi diantara para pemerintah daerah yang tergabung dalam kawasan perkotaan Mamminasata. hal inilah yang kemudian menyebabkan pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata tidak mengalami perkembangan sampai saat ini.

### Rekomendasi

Diperlukan peraturan presiden guna menjelaskan kedudukan kawasan perkotaan Mamminasata sebagai kawasan metropolitan di Indonesia Timur. Setiap pihak yang terlibat dalam pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata harus melaksanakan hubungan kerjasama dan koordinasi secara rutin untuk mengefektifkan pelaksanaan pembangunan kawasan perkotaan Mamminasata.

## REFERENSI

- Afandi, M. N. (2014). Implementasi Kebijakan Pembangunan di Kawasan Bandung Utara dalam Perspektif Pembangunan Berwawasan Lingkungan. *Jurnal Ilmu Administrasi*, 225-244.
- Badjuri, A., & Yuwono, T. (2002). *Kebijakan Publik, Konsep dan Strategi*. Semarang: Universitas Diponegoro.
- Dunn, W. N. (2003). *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Faisal. (2013). Analisis Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah. *Jurnal Ilmu Administrasi*, 343-359.
- Hong, S. (2016). What Are The Areas of Competence for Central and Local Governments? Accountability Mechanisms in Multi-Level Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1-15.
- Mardianta, A. V., Kombaitan, B., Purboyono, H., & Hudalah, D. (2016). Pengelolaan Kawasan Metropolitan di Indonesia dalam Perspektif Peraturan Perundangan. *Temu Ilmiah IPLBI* (pp. 51-56). Malang: IMAJI.
- Martinez, R. M., Galvan, M. O., & Gil Lafuente, A. M. (2014). Public Policies and Tourism Marketing. An analysis of the Competitiveness on Tourism in Morelia, Mexico and Alcala de Henares, Spain. *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 146-152.
- Mikula, L., & Kaczmarek, T. (2016). Metropolitan Integration in Poland: The Case Of Poznan Metropolis. *International Planning Studies*, 1-14.
- Nak-ai, W., Jiawiwatkul, U., Tamsirikulchua, L., & Nontapattamadul, K. (2017). Community Public Policy Process for Solving Cadmium Contamination Problems in the Environment: A Case Study of Mae Sod District, Tak province. *Kasetsart Journal of Social Sciences*, 1-8.
- Parsons, W. (2017). *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana.
- PUPR, K. (2017). *Panduan Praktis Implementasi Agenda Baru Perkotaan*. Jakarta: Kementerian Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat.
- Reynolds, H. W. (2007). Public Administration and Public Policy: Old Perspectives, New Directions. *International Journal of Public Administration*, 1078-1103.
- Rodriguez-Acosta, C. A., & Rosenbaum, A. (2005). Local Government and the Governance of Metropolitan Areas in Latin America. *Public Administration and Development*, 295-306.
- Subarsono, A. (2009). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suharno. (2010). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Yogyakarta: UNY Press.
- Suharto, E. (2005). *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Bandung: Alfabeta.
- Swain, J. W., & Duke, M. L. (2006). Recommendations for Research on Ethics in Public Policy from A Public Administration Perspective: Barking Dogs and More. *International Journal of Public Administration*, 124-136.
- Syarifuddin. (2008). *Efektivitas Kebijakan Pendidikan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Tangkilisan, H. N. (2003). *Kebijakan Publik yang Membumi, Konsep, Strategi dan Kasus*. Yogyakarta: Lukman Offset dan YPAPI.
- Wahab, S. A. (2008). *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implemetasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.



Widiarti, R. A., Dharmawan, A. H., & Kinseng, R. A. (2014). Pengaruh Pembangunan Mamminasata Terhadap Perubahan Ekonomi dan Ekologi Pada Masyarakat Lokal. *Jurnal Sosiologi Pedesaan*, 103-114.

Widyawati, Widianingsih, I., & Pancasilawan, R. (2018). Jaringan Organisasi dalam Pembangunan Kawasan Perkotaan

Mamminasata, Provinsi Sulawesi Selatan. *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik*, 11-20.

Willems, S., & Baumert, K. (2003). *Institutional Capacity and Climate Actions*. France: OECD Environment Direction.

Winarno, B. (2002). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Medi Presindo.